SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 13 minutos.)

-Comenzamos diciendo que hay un tema que se viene arrastrando desde hace varios meses, luego de iniciado el período de sesiones, y que todavía no ha sido resuelto. Concretamente, me refiero a la designación del Vicepresidente de la Comisión. Consultamos a la bancada del Frente Amplio - que es a la que le corresponde- si ya tienen tomada una decisión al respecto.

SEÑOR TAJAM.- Hoy estamos en condiciones de proponer al señor Senador Conde como Vicepresidente de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la propuesta formulada por el señor Senador Tajam.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

-"A solicitud de la Comisión, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas remite una propuesta articulada para establecer un régimen permanente para la designación de una capital nacional del cooperativismo en forma anual".

Esta solicitud se dio en oportunidad del tratamiento del proyecto de ley de Paysandú, Capital Nacional del Cooperativismo, para el presente año.

"El señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau, remite nota con sugerencias solicitadas por la Comisión en relación al proyecto de ley por el que se establecen normas que favorecen la participación en las áreas educativa y laboral de afrodescendientes".

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: sugeriría que por Secretaría se leyeran los aportes específicos que hace el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a este proyecto de ley, que básicamente están en los numerales 1 y 2 de su nota. Creo que eso es muy importante porque contribuye al tratamiento del proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, ingresamos ya al tratamiento del proyecto de ley, que es el tercer punto del orden del día.

Está en consideración la Carpeta Nº 1042/2012, proyecto de ley sobre afrodescendientes, que está a estudio de la Comisión hace ya unos cuantos meses y que contiene algunas propuestas de modificaciones.

Sugiero que empecemos a tratar en primer lugar las propuestas de modificación que nos enviara el señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑORA SECRETARIA.- En el numeral 1, se establece: "respecto a la definición de afrodescendientes y por tanto del universo de personas beneficiarias de dicho proyecto, surge de la lectura de las actas de la Comisión la voluntad de los Legisladores de adoptar la definición del Ministerio de Educación y Cultura al respecto, decisión que compartimos".

Por su parte, el numeral 2, dice: "respecto a la necesidad de establecer aspectos vinculados a atender posibles actitudes discriminatorias en lo referente a la selección, promoción en la carrera laboral, etc. entendemos conveniente incorporar el siguiente artículo:

Es absolutamente nula toda discriminación en el empleo y la ocupación por razones étnicas, debiéndose en caso de contravención reinstalar o reimponer al trabajador discriminado.

La acción de reinstalación o reposición deberá dilucidarse según el procedimiento y los plazos establecidos para la acción de amparo, artículos 4º a 10 de la Ley Nº 16.011 de 19 de diciembre de 1988, con independencia de la existencia de otros medios jurídicos de protección."

SEÑOR PRESIDENTE.- Respecto al artículo 1º, hay algunos aportes que están en el comparativo: algunos fueron presentados por el señor Senador Solari y hay otros de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social. Personalmente, redacté algunos textos alternativos que no agregan nada nuevo; simplemente pretenden hacer una síntesis. Como recordarán, yo había dicho que los artículos 1º y 2º eran demasiado extensos y declarativos. A mi entender, los proyectos de ley deberían ser más compactos y dispositivos, y no desarrollar argumentos que en realidad son más propios de la exposición de motivos. Entonces, busqué una redacción más compacta, que no incorpora nada nuevo sino que simplemente toma los elementos de los artículos 1º y 2º y los sintetiza. Además, en el artículo 3º defino las acciones afirmativas -se encuentran en el artículo 2º aunque están referidas al artículo 3º-, diciendo: "Interprétase que las acciones afirmativas definidas en el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República…". Recuerdo que había quedado pendiente la necesidad de definir en qué consistían las acciones afirmativas y en ese sentido, también el Mides propuso una definición. De manera que tenemos bastante material para comenzar a trabajar, por lo menos, con los primeros artículos del proyecto de ley.

SEÑOR SOLARI.- Había consenso en la Comisión sobre la importancia de rescatar lo dispositivo y acortar lo declarativo del proyecto de ley. Creo que sería conveniente comenzar por la propuesta de redacción que acaba de presentar el Presidente, que combinaría el artículo 1º y el artículo 2º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores están de acuerdo, voy a dar lectura al artículo 1º: "Declárase de interés general la implementación de acciones afirmativas en el ámbito legislativo y administrativo, tanto en lo público como en lo privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente en todo el territorio nacional.

La presente ley busca erradicar todo acto de discriminación que directa o indirectamente constituya una violación a las normas contenidas en la Ley Nº 17.817, de 6 de Setiembre de 2004, así como combatir toda forma de racismo, discriminación racial y estigmatización, conforme a las normas del Derecho Internacional que condenan dichos actos como crímenes contra la humanidad". Repito, en esta propuesta he hecho una especie de síntesis de los artículos 1º y 2º.

También el señor Senador Solari presentó otra redacción alternativa sobre el artículo 1º.

SEÑOR SOLARI.- En particular, considero que la redacción propuesta por el señor Senador Da Rosa es superior a la sugerencia que hice, que consistía en la modificación del artículo 1º y del artículo 2º. Por lo tanto, con el fin de facilitar el trabajo, desistiré de esa contribución.

SEÑORA MOREIRA.- En la redacción del artículo 1º que vino de la Cámara de Representantes se reconocía que la población afrodescendiente había sido víctima de la discriminación racial y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones que constituyen crímenes contra la humanidad y, conjuntamente, se establece que la presente ley constituye un acto de

reparación. Sobre este artículo declarativo surgió la discusión de si las leyes debían contener este tipo de artículos. Luego, el artículo 2º declara de interés general las acciones afirmativas y establece el propósito de mitigar y contribuir a erradicar la discriminación. Entiendo que eso estaba separado en dos artículos: uno declarativo, que reconocía que la población afrodescendiente había sido víctima de estigmatizaciones a lo largo de mucho tiempo y que la ley era un acto de reparación, y otro relativo a las acciones afirmativas.

Entonces, me parece que lo importante es que el proyecto original contenía dos artículos, y en el que presenta el señor Presidente el reconocimiento figura al final del artículo 1º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, como fundamento de la ley. Por eso es que el inciso segundo establece que esa ley busca erradicar todo acto de discriminación y demás.

SEÑORA MOREIRA.- Y el reconocimiento de la estigmatización y la victimización, así como la reparación, ¿cómo quedarían redactados?

SEÑOR PRESIDENTE.- Este inciso segundo establece: “La presente ley busca erradicar todo acto de discriminación que directa o indirectamente constituya una violación a las normas contenidas en la Ley Nº 17.817, de 6 de Setiembre de 2004, así como combatir toda forma de racismo, discriminación racial y estigmatización, conforme a las normas del Derecho Internacional que condenan dichos actos como crímenes contra la humanidad”.

SEÑORA MOREIRA.- Me parece que la discusión se centra en si consideramos que el artículo 1º, que es el que reconoce la discriminación y establece que esta ley constituye, de alguna manera, un acto de reparación, puede mantenerse, o se considera subsumido dentro de la propuesta realizada por el señor Presidente.

SEÑOR TAJAM.- Cuando concurrieron algunos integrantes de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación fueron muy claros y contundentes con respecto a la necesidad del reconocimiento, aunque admitieron que eso no es muy frecuente en el ordenamiento jurídico nacional. Por tanto, para ellos ese artículo es muy importante. Personalmente, pienso que debería mantenerse, y eso no quiere decir que no esté de acuerdo con el siguiente artículo que propone el señor Presidente, pues está bien redactado. De todas maneras -como dije-, mantendría aquel artículo, pero lo que me preocupa es que nos quede definida la acción afirmativa, que no está presente en la propuesta del señor Presidente; o sea, que definamos algo que nos pueda complicar. Eso no me queda muy claro, porque el artículo 2º del proyecto de ley original ya traía alguna definición de esa acción afirmativa, que no está contenida en la propuesta del señor Presidente. Entonces, le pregunto si está previendo un artículo 3º para esa definición o piensa que no es necesario hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La propuesta que presenté contenía un artículo más -que a esta altura no lo definiría como 2º ni como 3º-, que expresa lo siguiente: “Establécese que tales acciones afirmativas” -las referidas en el artículo 3º- “son medidas especiales y transitorias adoptadas con el fin de favorecer el progreso de las personas afrodescendientes y de garantizarles en condiciones de igualdad el libre ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Es muy similar al que propone el Mides.

Insisto en que no se trata de una cuestión esencial sino simplemente de técnica legislativa. Personalmente considero que en los proyectos de ley, los artículos deben ser compactos y concretos y dejar la parte declarativa para su fundamentación. Pero, como dije, no es un tema esencial y tampoco estoy innovando porque mi redacción no incorpora ningún elemento sustancial diferente al proyecto de ley original. Simplemente busqué sintetizar y compactar los artículos 1º y 2º en una redacción más concreta y corta.

SEÑORA MOREIRA.- Por mi parte, propongo mantener la redacción del artículo 1º para que figure por separado y al inicio de la iniciativa, el reconocimiento de la situación de discriminación, estigmatización y victimización de la población afrodescendiente y, a su vez, quede expresado que la presente ley

contribuye a reparar esta discriminación en el sentido de lo que señalaba el señor Senador Tajam, esto es, que le interesa a la Comisión Honoraria a pesar de ser declarativo.

Luego recogería la redacción del señor Senador Da Rosa relacionada con la declaración de interés general y las normas del Derecho Internacional.

Con respecto a las acciones afirmativas quiero decir lo siguiente. Las distintas declaraciones que figuran en el comparativo, como la del Mides y otras, en realidad no definen esta expresión. Las acciones afirmativas son acciones de discriminación positiva, es decir, acciones que tratan en forma desigual a las personas, y todas las definiciones que figuran aquí tienen que ver con el alcance y no con el corazón de lo que son las acciones afirmativas. ¿Qué hace el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes en su artículo 3º? Como las acciones afirmativas son acciones discriminatorias y, eventualmente, pueden ser observadas por inconstitucionalidad por violar el principio de la igualdad, etcétera, aclara que están dentro de la Constitución, diciendo: "Interprétase que las acciones afirmativas definidas en el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República". Personalmente considero que el Legislador se molesta en hacernos esta observación para evitar que alguien considere que las acciones afirmativas, en tanto son discriminatorias, violan el principio de igualdad.

Entonces, me parece que está bien definir el alcance de las acciones afirmativas, estableciendo si son nacionales, si se aplican a todas las instituciones, si son especiales, si son transitorias, etcétera, pero también debería decirse que de alguna manera interpretan bien los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución.

En síntesis, en lugar de eliminar cosas, pondría todo, esto es, el artículo 1º, la versión del señor Presidente, la parte de las acciones afirmativas donde se dice que interpretan la Constitución y la que expresa que son especiales. En cuanto al tema de transitorias, no sé si serían tan transitorias, pero ese es otro tema.

SEÑOR LORIER.- En la misma línea que la señora Senadora Moreira creo que en lugar de eliminar algunas partes, deberíamos ordenar los cuatro elementos que se señalaron aquí. Reconozco que el trabajo de síntesis del señor Presidente de la Comisión es muy bueno y en muchas oportunidades hemos expresado la necesidad de que las leyes sean sintéticas, sin tantos elementos declarativos que pueden estar en la exposición de motivos. En tal sentido, creo que vale la pena la redacción propuesta. Al mismo tiempo, el razonamiento que hace la señora Senadora Moreira tiene una razón: evitar cualquier posible acción de inconstitucionalidad. Diría que el Legislador entiende que ese no debe ser motivo de tal inconstitucionalidad.

Por otro lado, el proyecto pone énfasis en la perspectiva de género, lo que me parece que tiene razones profundas en el conjunto de la sociedad y quizás más en esta población afrodescendiente. De ahí que me queda la duda de si no deberíamos mantener en el articulado la perspectiva que nos plantearon tan rotundamente.

Muchas gracias.

SEÑOR TAJAM.- También noté ese faltante. Al final del artículo 2º se integra la perspectiva de género en esta problemática, que tiene que ver con el artículo 4º donde hay una sugerencia de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación para dar a esta perspectiva de género una paridad del 50%. Me parece que manteniendo la perspectiva de género y generando un canal para su reglamentación no estoy seguro de que tengamos que poner en qué porcentaje hombres y mujeres deben intervenir en esa cuota. Hay que tener en cuenta que estamos estableciendo una cuota que a veces tiene dificultades en establecerse, por eso -y después lo vamos a ver- la Oficina Nacional de Servicio Civil lo adecuó, correctamente, en un año. Si a eso le agregamos un porcentaje me parece que el texto se complejiza más, de todas formas creo que la perspectiva de género tiene que figurar en el artículo 2º. Luego, la reglamentación definirá, adecuadamente, ese porcentaje.

SEÑOR SOLARI.- Parece que hay cierto consenso y eso no hace a la discrepancia de fondo de utilizar una versión sintetizada y elaborada por el señor Presidente y utilizar como base la versión que viene de la Cámara de Representantes. En ese sentido, quiero hacer dos contribuciones.

En primer término, tiene que ver con insistir en algunas cuestiones de redacción del artículo 1º. No tengo inconveniente en usar la palabra "afrodescendiente", pero básicamente estamos hablando de la población afrouruguaya y no de los afrodescendientes de todo el globo terráqueo.

En segundo lugar, me parece interesante la sugerencia de la Comisión Honoraria en cuanto a que, en la actualidad, las acciones de racismo, discriminación y estigmatización constituyen crímenes contra la humanidad. Digo esto porque se habla de reparar, pero hay que dejar en claro que hubo otros momentos. También se habló de ley nacional y en su momento tampoco tuvo esa dimensión.

En tercer lugar, si adoptáramos el criterio de utilizar su redacción como artículo 2º, en sustitución del que viene de la Cámara de Representantes, creo que tiene mucha razón la señora Senadora Moreira en el sentido de que en algún lado hay que decir que estas acciones afirmativas son una discriminación en positivo, lo que me parece que es bastante difícil de expresar.

Estuve pensando en el primer inciso del artículo que elaboró el señor Presidente y voy a sugerir que donde dice: "acciones afirmativas en el ámbito legislativo y administrativo, tanto en lo público como en lo privado, dirigidas a", se agregue a reparar o a compensar la discriminación sufrida por los integrantes de la comunidad afrodescendiente. De esta manera estamos diciendo que mediante una discriminación positiva se está tratando de corregir los efectos de una discriminación negativa anterior. Pienso que con este agregado daríamos entrada a lo que persigue adecuadamente la señora Senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA.- Quiero hacer un agregado respecto al término "afrouruguayo". Junto con el señor Senador Tajam estuvimos revisando de dónde proviene ese 30% y vimos que en las Becas Carlos Quijano se priorizó, por decreto -tengo toda la documentación en mi poder-, el 30% del fondo a la población afrodescendiente. Quiere decir que desde el año 2006 -año en que se crearon dichas becas- el Estado ya está aplicando medidas de acción afirmativa a través del Ministerio de Educación y Cultura. No lo dice la ley pero sí un decreto. Luego hubo problemas -en su momento, cuando tratemos el artículo se los contaré- y de catorce becas le dieron solo una a un afrodescendiente porque se privilegiaron otros criterios. Con esto quiero decir que mantendría el término "afrodescendiente" porque el Estado uruguayo ya está implementando políticas para la población afrodescendiente; es un concepto de política de nuestro país. Confieso que cuando se elaboró este proyecto de ley ni siquiera lo sabía.

SEÑOR TAJAM.- Respecto al segundo inciso del artículo 1º, que dice: "La presente ley constituye un acto de reparación de la discriminación histórica reconocida en el inciso primero de este artículo", la propuesta del señor Senador Solari que agrega "contribuye a reparar", me parece acertada porque le da continuidad a las medidas anteriores y a las que puedan venir.

SEÑOR SOLARI.- Quisiera hacer notar que si incluimos la modificación a la que hice referencia previamente en el primer inciso del artículo que el señor Presidente redactara, diciendo que esas acciones afirmativas están dirigidas a reparar la discriminación sufrida, etcétera, no sería necesario el segundo inciso del artículo 1º porque lo incluiríamos en el artículo 2º y así quedaría establecido más claramente.

SEÑOR TAJAM.- Veo que estamos discutiendo los dos artículos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que debemos centralizar la discusión. Creo que como mi propuesta parece ser la fusión de los dos artículos, eso nos lleva a referirnos a ambos, pero vamos a centrarnos en la discusión del artículo 1º del proyecto de ley de la Cámara de Representantes, porque así avanzamos con más claridad.

(Apoyados.)

SEÑORA MOREIRA.- Voy a hacer la diferencia entre reparación y acción afirmativa. La reparación es algo que hacemos por un acto del pasado, es una de las formas en que el orden jurídico efectivamente compensa a alguien por una falta o daño producido. En este caso, con el término de reparación nos estamos refiriendo al pasado, y por otro lado, la acción afirmativa es una acción de corrección de desigualdad que transcurre en el presente. Por lo tanto dejaría el término reparación para hablar del pasado.

Planteo esto para no confundir al usar la expresión "ahora estamos reparando", porque lo que ahora estamos reparando es la desigualdad existente en la actualidad, es decir, hombres blancos - hombres negros, mujeres blancas - mujeres negras.

En lo personal, dejaría la palabra "reparación" solo en el artículo 1º a los efectos de la referencia al pasado. Se podría establecer: "Constituye un acto de reparación" o "contribuye a reparar", como lo propuso el señor Senador Solari. Pero me parece que la reparación refiere a la compensación en el sentido de la compensación de un daño pasado.

Entonces, para el artículo 1º dejaría lo relativo a afrodescendiente que habita el territorio nacional. Me parece que es correcta la sugerencia planteada por el señor Senador Solari en cuanto a cambiar "ha habitado" por "habita". En cuanto a "contribuye a reparar", considero que es un acto más de reparación. Un acto de reparación no contribuye a reparar la discriminación. Quiere decir que lo que sugiere el señor Senador Solari con respecto al artículo 1º me parece bastante correcta en todos sus términos.

Quedaríamos abiertos a qué es lo que prefiere el resto de los señores Senadores, es decir, si establecer "constituye un acto de reparación" o "contribuye a reparar", pero yo mantendría esa redacción.

SEÑOR TAJAM.- ¿Le agregaría la palabra "hoy", en la parte que establece "acciones estas últimas que hoy constituyen crímenes contra la humanidad", como lo había propuesto el señor Senador Solari, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- En verdad creo que aquí entramos en un conflicto filosófico, porque entiendo que cuando el señor Senador Solari incluye la palabra "hoy", es para decir que esto constituye hoy un crimen pero que en el pasado no lo constituía.

Como tenemos el problema de los crímenes de lesa humanidad y esta discusión entablada entre nosotros en cuanto a si los crímenes de lesa humanidad lo son hoy o lo eran en el pasado -yo creo que lo eran en el pasado tanto como lo son hoy-, y en ese aspecto el señor Senador Solari y yo tenemos posiciones distintas, en lo personal no estaría de acuerdo con incluir el término "hoy".

SEÑOR SOLARI.- No quiero mezclar leyes, señor Presidente.

También quiero que quede constancia en la versión taquigráfica de que la sugerencia de incluir la palabra "hoy" la hizo la Comisión Honoraria del Ministerio de Educación y Cultura.

Además, quiero decir que la fundamentó en el hecho de que constituían crímenes contra la humanidad tomando como punto de partida la declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, en 2001.

Quería aclarar esos puntos, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a leer por Secretaría el artículo 1º con los cambios propuestos para, de esta forma, ver si logramos un acuerdo y salir de este artículo.

Lo que se plantea por parte de Secretaría, recogiendo una sugerencia o planteo realizado por la Comisión Honoraria, es que ellos decían que el artículo 1º tendría que establecer: “que ha sido históricamente víctima del racismo, la discriminación” -sacándole lo de racial porque ya decimos racismo- “y la estigmatización”.

El siguiente inciso diría “La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica reconocida en el inciso primero de este artículo”. De lo contrario quedaría como que contribuye a reparar la discriminación histórica. Me parece que no calza bien. Creo que refiere a los efectos de la discriminación histórica que ha existido.

Léase el artículo 1º, tal como quedaría.

(Se lee:)

“Artículo 1º.- Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que constituyen crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional.

La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica reconocida en el inciso primero de este artículo”.

SEÑOR SOLARI.- Si no me equivoco, no quedó incluida la palabra “hoy”, es decir, “acciones estas que hoy constituyen crímenes contra la humanidad”, redacción que, como dije, venía recomendada por la Comisión Honoraria y que creo que sería útil mantener aunque desconozco cuál es el consenso de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Cómo quedaría la redacción?

SEÑOR SOLARI.- “…racismo, la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy constituyen crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional”.

SEÑORA MOREIRA.- En breves e informales dialogados con el señor Senador Conde, hemos llegado a la conclusión de que son crímenes contra la humanidad hoy y lo fueron ayer. Lo que sucede es que la figura jurídica del delito no existía, pero los crímenes eran crímenes. Por eso, a mi juicio, incorporar el término “hoy” no corre. En todo caso, si alguien quisiera iniciar una acción siempre va a poder apelar a la Suprema Corte de Justica.

SEÑOR CONDE.- Informalmente estaba diciendo eso: siempre constituyeron crímenes, sucede que no eran reconocidos como delitos. De pronto para salvar la frase así no hay que construirla de nuevo, lo que se puede establecer es: “hoy son reconocidas como crímenes contra la humanidad por el Derecho Internacional”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así que diríamos: “…acciones estas últimas que hoy son reconocidas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional”.

Léase el artículo 1º con la modificación propuesta por el señor Senador Conde.

(Se lee:)

“Artículo 1º.- Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son reconocidas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional.

La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica reconocida en el inciso primero de este artículo.”

-Creo que ha sido muy importante el aporte del señor Senador Conde.

SEÑOR CONDE.- Creo que aquí rige el principio de que “Muchas manos en un plato hacen mucho garabato” dado que utilizamos tres veces el verbo reconocer en el mismo artículo. La última vez quizás lo podríamos cambiar por “señalada en el inciso primero de este artículo”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase por Secretaría el artículo 1º con la modificación propuesta por el señor Senador Conde.

(Se lee:)

“Artículo 1º.- Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son reconocidas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional.

La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica señalada en el inciso primero de este artículo.”

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-6 en 6. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Léase el artículo 2º, venido de la Cámara de Representantes.

(Se lee:)

-“Declárase de interés general el diseño, promoción, implementación de acciones afirmativas -definidas como el conjunto de medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas- en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito mitigar y contribuir a erradicar la discriminación de los actos que directa o indirectamente constituyen una violación a las reglas y principios contenidos en la Ley Nº 17.817, de 6 de setiembre de 2004, como modo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; e integrando la perspectiva de género.”

-En consideración.

SEÑORA MOREIRA.- Tenemos una sugerencia de la Comisión Honoraria, que propone agregar en la segunda oración del artículo 2º -donde dice: “Lo dispuesto tiene por propósito mitigar y contribuir”, etcétera-, el verbo “combatir”. Además, al final del artículo, la Comisión Honoraria sugiere decir: “incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género”.

Me parece que estas dos modificaciones se pueden incluir, pero insisto en que la frase que está entre guiones “-definidas como el conjunto de medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas-”, se puede quitar. No habla de lo que son las acciones afirmativas sino del alcance. Y como las acciones afirmativas han de estar definidas en otras leyes, yo simplemente eliminaría lo que está entre los guiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, las modificaciones propuestas serían las siguientes. Donde dice: “Lo dispuesto tiene por propósito”, etcétera, incluir el término “combatir”, según lo sugiere la Comisión. Y al final, agregar la frase: “incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género”.

SEÑOR SOLARI.- Yo estaría de acuerdo en lo que propuso también la señora Senadora Moreira -que, a mi vez, lo había propuesto yo previamente- en el sentido de eliminar toda esa frase que está entre guiones, de modo que quedaría redactado de la siguiente manera: “Declárase de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente”.

SEÑORA MOREIRA.- De cualquier manera, mi propósito es que se mantenga el artículo 3º que viene a continuación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 2º tal como ha quedado redactado con las modificaciones que se han propuesto.

(Se lee:)

-"Declárase de interés general el diseño, promoción, implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito combatir, mitigar y contribuir a erradicar la discriminación de los actos que directa o indirectamente constituyen una violación a las reglas y principios contenidos en la Ley Nº 17.817, de 6 de setiembre de 2004, como modo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género.”

-En consideración.

SEÑOR SOLARI.- Aquí hay una referencia a los actos que directa o indirectamente constituyen una violación. A veces el racismo no necesariamente se manifiesta por actos, sobre todo, en aquellos casos en que hay injurias de comisión e injurias por omisión. ¿Son solo actos los que debemos tener en cuenta aquí? Esa es la pregunta que me planteo. No sé qué es lo que agrega esta mención a la discriminación de los actos. Perfectamente se podría decir: “Lo dispuesto tiene por propósito combatir, mitigar y contribuir a erradicar la discriminación que directa o indirectamente constituye una violación a las reglas”. De esa forma, no nos atamos a que sean solamente actos. El escribir es un acto pero el difundir es otro acto. Me parece que con esta redacción estamos reduciendo el ámbito sin que ello aporte algo positivo. En cambio, reitero, si dijéramos: “tiene por propósito combatir, mitigar y contribuir a erradicar la discriminación que directa o indirectamente constituye una violación”, estamos dando un ámbito más amplio, no dando lugar a que haya una discusión.

SEÑORA MOREIRA.- El artículo 2º de la Ley Nº 17.817 dice: “A los efectos de la presente ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género”, etcétera.

Creo que todos son actos. En realidad, acto es casi todo porque pensar también es un acto; todas son acciones. La oposición de los actos es al pensamiento. Entonces, la palabra “actos” me parece que es suficientemente englobadora. Nosotros podemos compartir acciones pero en realidad la ley no ahonda en estas cuestiones filosóficas.

No sé qué opinan los demás miembros de la Comisión pero reitero que la palabra “actos” es suficientemente englobadora. Para la filosofía todos son actos, aun las palabras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comprendo lo que dice la señora Senadora Moreira en el sentido de que desde un ángulo filosófico son todos actos pero a veces en el plano jurídico se plantean diferencias entre actos y hechos; entre acciones positivas y acciones por omisión. Esto podría llevar a que mañana

alguien interprete que aquí, cuando hablamos de actos, solo nos estamos refiriendo a actos o acciones desde el punto de vista jurídico, pero puede haber otras formas de omisión que no impliquen necesariamente la realización de actos y que podrían significar una forma de discriminación.

Sugiero que la redacción diga: “Lo dispuesto tiene por propósito combatir, mitigar y contribuir a erradicar formas de discriminación que directa o indirectamente constituyen una violación a las reglas y principios contenidos en la Ley Nº 17.817…”. Al decir formas de discriminación estamos dándole un alcance más amplio que según interpreto de las palabras del señor Senador Solari, era a lo que apuntaba.

SEÑOR SOLARI.- Voy a tratar de ser más claro.

Supongamos que existe una organización no gubernamental que tiene, entre sus normas, la preferencia de no incorporar afrodescendientes, y el Ministerio de Educación y Cultura lo aprueba y le otorga la personalidad jurídica. En el rechazo posterior no hay un acto en sí, sino que se está cumpliendo con la norma. Se podrá decir que en la redacción original hubo un acto de discriminación, pero a lo que voy con esto es que no se puede dar lugar a ninguna discusión. Hay discriminaciones por omisión y son bien claras. Existen lugares donde no pueden entrar las mujeres o los afrodescendientes y no como resultado de actos específicos claramente individualizables, desde el punto de vista jurídico por un Juez. Si el señor Presidente me permite, agregaría a su redacción para que quede claro, la expresión “a erradicar todas las formas de discriminación”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo comparto.

SEÑOR LORIER.- Nosotros no tenemos inconveniente. Nos parece que cuanto más amplio sea el sentido, mejor.

Quiero hacer un agregado que tiene que ver con lo que señalaba el señor Presidente sobre los artículos y la extensión de algunas oraciones. Por ejemplo, hay una oración que comienza diciendo “Lo dispuesto” y termina en “perspectiva de género”. En mi opinión, habría que agregar un punto en “6 de setiembre de 2004” y comenzaría diciendo “De este modo, se garantizará el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales” -seguidamente agregaría una coma- “incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo con el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Después del punto diría “De este modo se garantizará”.

SEÑORA MOREIRA.- Creo que debería decir, “De este modo se contribuirá a garantizar el pleno ejercicio…”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 2º, tal como quedaría redactado.

(Se lee:)

“Declárase de interés general el diseño, promoción, implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito combatir, mitigar y contribuir a erradicar todas las formas de discriminación que, directa o indirectamente, constituyen una violación a las reglas y principios contenidos en la Ley Nº 17.817, de 6 de setiembre de 2004. De este modo se contribuirá a garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género.”

SEÑORA MOREIRA.- Estoy dispuesta a votar el artículo con esta redacción. Sin embargo, me gustaría que se aclarara por qué pasamos de la expresión “población afrodescendiente” a “comunidad

afrodescendiente”, porque no toda población es una comunidad, para utilizar términos sociológicos; la comunidad supone la existencia de estrechos vínculos de alguna clase. Además, en el resto del proyecto de ley se habla de población y no de comunidad, y creo que un buen criterio sería utilizar las mismas expresiones si nos estamos refiriendo a las mismas cosas. Por tanto, me parece más correcto hablar de “población afrodescendiente” que de “comunidad afrodescendiente”.

SEÑOR LORIER.- Tal como señaló el señor Senador Conde, estamos utilizando el verbo “contribuir” en ambas frases, una a continuación de la otra: en la primera, se dice “contribuir a erradicar”, y en la segunda, “De este modo se contribuirá”. Sugiero que lo sustituyamos por un sinónimo.

SEÑORA MOREIRA.- En la primera se podría poner, por ejemplo, “colaborar a erradicar” o “ayudar a erradicar”.

SEÑOR SOLARI.- ¿Es normal, es común, desde el punto de vista jurídico, la referencia que se hace a una violación a las reglas y principios contenidos en la ley tal? ¿O, simplemente, podría decir “una violación a lo dispuesto en la ley tal”?

SEÑOR PRESIDENTE.- Si dijera “violación a las normas contenidas en la ley tal”, me parece que sería más sencillo.

SEÑORA MOREIRA.- Sería partidaria de que dijera “violación a las reglas y principios” porque se pueden violar los principios sin necesariamente estar violando las reglas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que sería más ajustado que dijera “violación a las normas” puesto que la ley contiene normas. En todo caso, podría decir “a las normas y principios”, y no “a las reglas y principios”, aunque eso no cambiaría mucho la redacción actual.

SEÑORA MOREIRA.- “Normas y principios” me convence más.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase la redacción final.

(Se lee:)

“Artículo 2º- Declárase de interés general el diseño, promoción, implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito combatir, mitigar y colaborar a erradicar todas las formas de discriminación que directa o indirectamente constituyen una violación de las normas y principios contenidos en la Ley Nº 17.817, de 6 de setiembre de 2004. De este modo se contribuirá a garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género”.

SEÑOR LORIER.- Simplemente quiero expresar que estoy de acuerdo con incorporar la conjunción “y” entre los vocablos “sociales” y “culturales”.

SEÑOR SOLARI.- Creo que luego de “diseño, promoción” debería eliminarse la coma y agregar “e” antes de “implementación”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es cierto; debería decir: “Declárase de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas”.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-6 en 6. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

-En consideración el artículo 3º.

Léase.

(Se lee:)

"Artículo 3º.- "Interprétase que las acciones afirmativas definidas en el artículo 2º de esa ley" -recuérdese que en el artículo 2º se acaba de retirar la definición por lo que esta redacción se debería modificar- "se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y en las normas internacionales de los derechos humanos, en tanto garantizan el pleno goce de los derechos reconocidos, la igualdad entre los habitantes de la República y los derechos y garantías que derivan de la personalidad humana".

-Como se acaba de señalar, el primer problema que nos presenta la redacción es el tema de las acciones afirmativas que aquí se dice que fueron definidas en el artículo 2º pero nosotros lo eliminamos.

SEÑORA MOREIRA.- Recordemos que tampoco era una definición.

SEÑOR CONDE.- Quizás podría decir: "Interprétase que las acciones afirmativas a que refiere el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República".

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo. Como todos sabemos estos artículos son los que se refieren a los derechos básicos de la personalidad humana.

SEÑORA MOREIRA.- Sí, son los que solemos usar en distintas circunstancias.

SEÑOR SOLARI.- Con todo respeto quiero decir que si alguien quiere interponer una acción de inconstitucionalidad, este artículo no va a cambiar la opinión de la Suprema Corte de Justicia que, en

definitiva, es la que tiene que decidir. Digo esto porque se trata de un artículo declarativo y la Constitución está por encima de esta ley.

Por otra parte, me parece que se introduce en esta norma una especie de “yo no fui”. Las acciones afirmativas están bien fundamentadas en este caso porque hay rezagos en el desarrollo de un grupo de la población que se originaron en discriminaciones ocurridas en el pasado. Este proyecto tiende a compensar esos efectos negativos. Que nosotros digamos que interpretamos estas acciones que están encuadradas en determinados artículos de la Constitución no cambia el fondo de la discusión. En principio, creo que este artículo no es muy sabio y no cumple con el objetivo que se supone debe cumplir.

SEÑORA MOREIRA.- La interpretación obligatoria de las leyes de la Constitución las hace el Legislador y la Suprema Corte de Justicia las aplica. Por lo tanto, es correcto que lo hagamos nosotros porque somos intérpretes obligatorios, legítimos y autorizados por la Constitución.

De cualquier manera, como ya dije, este artículo puede servir a alguien que es dañado en un concurso público porque, supongamos, en la lista de prelación está séptimo, pero gana el octavo por ser un afrodescendiente, por lo que decide interponer un recurso de inconstitucionalidad; en este caso, el artículo nos serviría más o menos. Creo que cualquier ley sobre discriminación positiva o acción afirmativa -recuerdo que el término “discriminación positiva” se eliminó porque sonaba feo y tenía una carga moral negativa, pero es lo mismo- que recurra al principio de discriminación positiva, tiene que reafirmar que este principio no viola el principio de igualdad. Me parece que lo que abunda no duele y está bien incluirlo, no por sus efectos jurídicos, sino porque está bien afirmar que la discriminación positiva reafirma el principio de igualdad y no va contra él.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que el término “interprétase” no es correcto, porque no estamos interpretando nada. En todo caso, el artículo debería decir que las acciones afirmativas a que refiere el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y en las normas internacionales de los derechos humanos. En realidad nosotros no interpretamos, si no que estamos haciendo una afirmación. Estamos diciendo que estas normas, estas acciones afirmativas se encuadran o apuntan a hacer efectiva la plena vigencia de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y de las normas internacionales de los derechos humanos. Por lo tanto, creo que desde el punto de vista jurídico la expresión “interprétase” está fuera de lugar, porque no estamos interpretando sino afirmando que estas acciones afirmativas -valga la redundancia- están apuntando al cumplimiento de las normas constitucionales. Por lo tanto, no comparto la posición del señor Senador Solari respecto a la inconveniencia del artículo. Me parece que el término que no está acorde a Derecho es la expresión “interprétase”. Esta es mi observación.

SEÑOR LORIER.- ¿Qué propondría?

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que diga: “Las acciones afirmativas definidas en el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y en las normas internacionales de los derechos humanos.” Posiblemente se trate de una cuestión jurídica, pero me parece que “interpretar” se utiliza cuando hay una norma que genera dudas en cuanto a su alcance. Insisto que en este caso no estamos interpretando nada, sino definiendo que esas normas tienen un sentido. ¿Cuál es? Aplicar y hacer realidad la vigencia de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y las normas internacionales de los derechos humanos. Entonces, más que interpretar estamos definiendo o estableciendo en sentido imperativo o positivo que esas normas tienen el fin de hacer efectiva la vigencia de estos artículos.

SEÑOR LORIER.- Voy a proponer que se consulte a la División de Derecho Comparado del Senado, a fin de evacuar esta duda. Este recurso lo hemos aplicado en la Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y nos han presentado muy buenos informes. Entonces, lo mejor sería dejar

pendiente la consideración de esta cuestión mientras esperamos el informe de esta División que nos ayudará a adoptar una posición al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si estamos de acuerdo, Secretaría toma nota de la propuesta planteada por el señor Senador Lorier.

SEÑOR SOLARI.- Quizás fui demasiado radical en mi expresión y también respecto a la utilización del término "interprétase". La nueva redacción me gusta más, pero me gustaría más todavía si al establecer la finalidad, cuando dice: "en tanto garantizan el pleno goce", se estableciera: "en tanto contribuyen a igualar el pleno goce". Ese es el fundamento. La Constitución de la República expresa en el artículo 8º: "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes". Pero acá hubo discriminación y por lo tanto, de hecho, no son iguales ante la ley. Lo que queremos decir es que estas medidas contribuyen a que sean iguales ante la ley en el goce de todos sus derechos. A continuación voy a leer el artículo tal como considero que tendría sentido: "Las acciones afirmativas a que refiere el artículo 2º de esta ley, se encuadran en los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y en las normas internacionales de los derechos humanos, en tanto contribuyen a igualar el pleno goce de los derechos reconocidos, la igualdad entre los habitantes de la República y los derechos y garantías que derivan de la personalidad humana". Es decir, da por sentado que hay una desigualdad histórica, que es lo que señalamos en el artículo 1º. Ahora bien, ¿por qué se encuadra dentro de la Constitución de la República? Pues, porque contribuye a igualar.

SEÑORA MOREIRA.- Entonces ¿cómo continuaría la redacción del artículo luego de: contribuyen a igualar el pleno goce de los derechos reconocidos?

SEÑOR SOLARI.- Prácticamente seguiría igual.

SEÑOR LORIER.- Cuando se expresa: "en tanto garantizan el pleno goce de los derechos reconocidos, la igualdad entre los habitantes de la República", se está contemplado lo que aquí se señala. Quizás podríamos cambiar el orden, pero insisto en que el sentido de lo propuesto está contemplado en esta frase.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que vamos a hacer una consulta respecto a la definición del término "interprétase", podríamos pensar en el planteo del señor Senador Solari.

En consideración el artículo 4º que, a mi juicio, es el más complicado.

SEÑORA MOREIRA.- Voy a transmitir lo que hemos manejado en la Bancada del Frente Amplio frente a una variedad muy diversa de posiciones, en la que la cuota del 8% puede ser el piso mínimo o el techo máximo.

Manteniendo el principio de la cuota, lo que los señores Senadores de la Bancada del Frente Amplio creyeron más conveniente es seguir la línea del medio, es decir, mantener el 8% sin referirnos a él como techo ni como piso, sino dejar esa cifra de las vacantes laborales del Estado.

También nos pareció bastante adecuada la sugerencia realizada por la Oficina Nacional del Servicio Civil -está en la página 4-, en cuanto a incluir a las personas de derecho público no estatales. Esta refiere a los puestos de trabajo a ser llenados en el año, a fijar un porcentaje suficiente del crédito destinado a los puestos de trabajo y, sobre todo, a cometer a la Oficina Nacional del Servicio Civil la presentación anual de la información.

En este sentido, analizamos la Ley Nº 18.719. En ella se establece que corresponde a la Oficina Nacional del Servicio Civil enviar el informe de los vínculos laborales con el Estado, es decir, la cantidad de discapacitados que han ingresado a trabajar cuando se realizan las Rendiciones de Cuentas. Por lo tanto, a partir de ahora empezaría a mandar la información sobre los afrodescendientes.

Como la Ley Nº 18.719 solo menciona la discriminación por sexo, nos parece que están bien todas las sugerencias realizadas por la Oficina Nacional del Servicio Civil, en especial esta.

En síntesis, decimos que estamos de acuerdo con la cuota del 8% y que esta no sea un piso ni un techo, sino que después la reglamentación establecerá, en cada caso, cómo se administrará. También nos parece bien que la Oficina Nacional del Servicio Civil incorpore al informe a presentar en la Rendición de Cuentas el porcentaje de afrodescendientes que ingresan y la sugerencia de que se destine dinero para ello, que en algunos casos sería dinero extra, pero en otros, no.

Por todo ello, consideramos que está bien esta redacción presentada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, más allá de algunas correcciones puntuales.

A su vez, pensamos que este es el artículo más importante del proyecto de ley.

SEÑOR SOLARI.- De todas las redacciones que teníamos, la que más me gusta es la realizada por la Oficina Nacional del Servicio Civil por todos los motivos que ha señalado la señora Senadora Moreira.

Lo único que me pregunto es cómo conciliar esto con la mejora que todos aspiramos en el funcionamiento de ese Servicio Civil, o sea, el de los funcionarios públicos.

Creo que hay dos maneras de hacer acción afirmativa, y una de ellas es como se hace aquí, estableciendo una cuota. La otra también consistiría en establecer una cuota, pero ante un concurso, frente a una igualdad de méritos y condiciones, tendría la preferencia aquel a quien se quiere discriminar positivamente. Tengo que usar esa palabra porque, de lo contrario, es muy difícil entendernos.

Al final del primer inciso se establece "previo al llamado público". En lo personal, no entendí que este llamado público fuera solo para los afrodescendientes. Me parece que es un llamado público para desempeñar una determinada función.

Supongamos que se presentan ene candidatos y que los diez primeros lugares están claramente diferenciados en cuanto a su capacidad, sus condiciones para desempeñar el trabajo, etcétera, con respecto a los cinco siguientes. Entre los primeros diez no hay ningún afrodescendiente, pero entre los cinco siguientes sí los hay. Por esta ley, salvo que la cuota ya estuviese alcanzada para el año, debería darse preferencia a quien se encuentre en el lugar once, doce, trece, catorce o quince, y no me parece que esto sea bueno desde el punto de vista del funcionamiento del Estado.

Por lo tanto, manteniendo el mismo espíritu de que se trate de una acción afirmativa, sugiero establecer que a igualdad de condiciones y méritos se le dé preferencia a aquel que es afrodescendiente. Es una manera de llevar a cabo una acción afirmativa pero, al mismo tiempo, de no poner en riesgo el funcionamiento del Estado. Se me podrá decir que se trata de una cantidad pequeña, pero de cantidades pequeñas surgen en ocasiones grandes ineficiencias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pienso que de todo lo manejado, el artículo propuesto por la Oficina Nacional del Servicio Civil es el más ajustado a Derecho y el más claro en cuanto a su aplicación. Aquí vimos todos los problemas que han surgido, incluso, con la aplicación de la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad donde se estableció la cuota, pero no las condiciones. Como no ha habido reglamentación, es muy difícil encuadrarse dentro de la norma. Puede decirse: "Al amparo de la norma se realiza tal designación", pero no hay reglamentación que establezca cómo se implementa ese cupo del 4% que se estableció para los discapacitados.

SEÑOR LORIER.- Hemos comprobado que distintos organismos han ido avanzando por propia voluntad en la aplicación de la ley generando ordenanzas o reglamentos -por llamarlos de alguna manera-, mientras otros están totalmente omisos. Ahora bien; esto nos puede servir para generalizar y reglamentar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por esa misma razón, la propuesta enviada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, sin perjuicio de darle mayor precisión, mejora bastante la redacción tanto de la Cámara de Representantes como alguna otra idea o proyecto que teníamos por ahí.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑORA MOREIRA.- El principio de los cupos está basado en una política o filosofía que estima que la igualdad de oportunidades no es suficiente, de tal manera que dicho principio se fundamenta en la filosofía de corregir los resultados. De lo contrario, aplicaríamos el principio de igualdad de oportunidades y listo. Pero tanto para las mujeres como para los afrodescendientes, está la idea de que la igualdad de oportunidades reproduce las desigualdades existentes en el punto de partida, de modo que lo que tengo que corregir es después; en general, todas las políticas compensatorias aplican el mismo principio. Entonces, es lógico que en el resultado se va a operar una discriminación que podemos llamar positiva. Luego, en la reglamentación, se tendrá que ver. Pero voy a tomar el ejemplo que utilizó el señor Senador Solari.

En primer lugar, doy por sentado que hay una cantidad de concursos públicos que son por sorteo, por lo que está clavado que para dichos concursos, esto funciona perfecto. Imaginemos los concursos de aquí, del Palacio Legislativo, que son por sorteo. De modo que para todos esos concursos "bolsón", lo del 8% no nos va a causar ningún tipo de dificultas. ¿Qué sabemos de la población afrodescendiente? Que el 50% es pobre y, por consiguiente, deben tener niveles educativos inferiores a los requeridos para la mayor parte de los concursos públicos que exigen muchas destrezas. Porque si se pide Secundaria completa, es un filtro. Y si se pide Universidad completa, ahí ya van a quedar descalificados de por sí. ¿Qué pasa si ellos cumplen ese mínimo y después entran? ¿Entran en pie de igualdad con los otros? Yo creo que no. Ese es el propósito de la ley. Me parece que en el ejemplo que se planteaba, si ellos obtienen el mínimo -supongamos que el mínimo es el mínimo de las calificaciones requeridas o el mínimo de educación, etcétera-, después entran a correr en ventaja con los otros, pero me parece que ese es el sentido de la ley. Por eso no estoy muy de acuerdo con lo que dice el señor Senador Solari en cuanto a establecer que ante las mismas condiciones y puntajes, se elige al afrodescendiente. La verdad es que el principio de discriminación positiva dice que se elige antes. Si se trata de afinar en la ley e incluir los mismos méritos y demás, solo voy a estar complicando. Entonces, dejaría que la reglamentación estableciera lo que se va a hacer en cada concurso.

Por otro lado, quiero decir que cuando estamos analizando un proyecto de ley que refiere a cupos, estamos privilegiando un principio de discriminación. No vamos a encontrar nunca la solución ideal de que entre un blanco y un negro que tengan los mismos puntajes, se elija al negro. Eso no existe en la realidad; seguramente voy a tener que elegir a un afrodescendiente que tiene un puntaje peor que un blanco; lamentablemente, creo que eso es así. Reitero, ese es un principio de discriminación, es decir, tratar a dos personas iguales en forma desigual. Creo que debemos tener presente que esa es la filosofía para no "emberenjenarnos" en las casuísticas de los concursos. En todo caso, que eso lo reglamente la Oficina Nacional del Servicio Civil; cada Ente Autónomo tiene su propia oficina de concursos. Entonces, que hagan la reglamentación. Pero seguramente, dentro de ese 8%, van a entrar al Estado personas menos eficientes o con menor mérito que otras. De esto no tengo dudas, pero estoy dispuesta a comprar ese problema.

SEÑOR LORIER.- Deseo hacer dos consideraciones. En primer lugar, entiendo que esto es un elemento central del proyecto de ley. Vinieron a hablar sobre este tema los representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y luego insistimos durante mucho tiempo para que concretaran una redacción que luego apareció. Entonces, creo que deberíamos consultarlos nuevamente porque este artículo no es importante solo para esta ley sino también para la de discapacitados y para futuras normas que podamos aprobar. Hemos visto que si no existe esa reglamentación, cada organismo actúa a su modo y de esa forma hoy vemos distintas reglamentaciones, como sucede en el caso de UTE o de la Administración Nacional de Puertos. No es lo ideal tener tanta variedad o diferencias. Entonces, sobre este tema, mi propuesta concreta es consultar a la Oficina Nacional del Servicio Civil y pedirles cierta celeridad en la respuesta, dado que queremos aprobar este proyecto de ley.

En segundo término, ellos nos dicen que hay un cupo del 8% y establecen una fecha que fue el elemento central porque el administrador no sabía a partir de cuándo tenía que empezar a aplicar la totalidad; no es lo mismo empezar con el cupo a partir de junio, cuando ya ha transcurrido casi la mitad del año, que hacerlo a partir del 1º de enero. Aquí se establece una fecha.

Respecto a los concursos, de lo que se está hablando es de reservar el 8% para los afrodescendientes. Es decir, si hay 100 cargos, 8 se reservan para ellos, pero van a haber mucho más que 8 aspirantes, que no van a estar en competencia con quienes no son afrodescendientes, que constituyen otra población y se tratan de otra manera en esta circunstancia. El administrador sabe que respecto a esa población compuesta por un número equis, a partir del 1º de enero de cada año si hay 100 cargos tiene que reservar 8 para la población afrodescendiente. En el caso de un concurso -en un sorteo es mucho más sencillo- es mucho más complejo porque para estos cargos se van a presentar cien o doscientos aspirantes. Desde este punto de vista no veo que estén en competencia con la otra población, la no afrodescendiente. Es claro que se van a presentar mucho más de ocho personas, en un sorteo ocurriría lo mismo; no se va a presentar el número exacto. El administrador sabe que tiene que reservar canon. Si los cargos se van a ocupar por concurso, debe hacerse entre la población afrodescendiente y no en relación a la población que no es afrodescendiente que se maneja con otros cánones. Esta es mi opinión, así me parece que debería aplicarse. Además, esto se podría unir -aquí se ha hablado de elementos vinculados a los retrasos históricos que todos compartimos- al artículo 5º relativo a la capacitación. Supongamos que de cien personas afrodescendientes se ocupen 8 cargos, pero quizá por los retrasos históricos no contemos con todas las capacidades necesarias. Por lo tanto, creo que debemos vincular este artículo a algo más genérico como es el caso de que aquellas personas que accedan por concurso o sorteo a la Administración, puedan recibir cursos que los nivelen con las funciones. Es muy común que las personas del interior -lo sé porque también provengo del interior- que vienen a estudiar a Montevideo tengan que hacer cursos con profesores privados para alcanzar el nivel de los alumnos de Montevideo porque, de lo contrario, tendrían una desventaja muy importante. Entonces, no creo que el artículo 5º tenga que ser tan abstracto o general porque, si fuera necesario, cuando se ingresa a la Administración, también podemos dar el apoyo para elevar al nivel adecuado a una población que viene con carencias históricas. Aquí hay dos poblaciones que van a ser tratadas de manera distinta porque para este caso donde hay 100 cargos en total, 8 van a ser para afrodescendientes -tal vez haya que definir entre decenas o centenares de ellos- pero en lo que no estoy de acuerdo es que tengan que competir con la población que no es afrodescendiente. Lo principal es que hagamos la consulta a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

SEÑOR SOLARI.- Quiero referirme a dos o tres aspectos.

En primer lugar, cuando me refiero a que se dé preferencia al afrodescendiente en un concurso donde haya igualdad de méritos y circunstancias estamos ante una discriminación positiva. No se trata igual a dos personas que son iguales; se le da preferencia a aquella que recibió una discriminación en forma previa. Pero supongamos que esto no sea suficiente -que es un poco el fondo del argumento-, volviendo a la contraposición de los dos bienes que debemos conciliar, por un lado, el bien del buen funcionamiento del Estado y, por el otro, el bien de tratar de elevar el nivel de capacitación, de desempeño y de bienestar de una comunidad que ha sido discriminada, creo que podríamos introducir el mandato de una reglamentación en un plazo perentorio estableciendo algunos criterios. Por ejemplo, yo establecería como criterio que todos los postulantes cumplieran con el mínimo exigible, independientemente de su etnia o raza, porque no se puede tomar a un empleado sabiendo que este no va a poder cumplir con la tarea que deberá desempeñar y confiando en que la capacitación posterior lo va a llevar al nivel requerido. Por lo tanto, todos deben cumplir con el mínimo exigible.

Por otra parte, se puede graduar la preferencia o la discriminación positiva en tanto la reglamentación pueda darle una valoración distinta al puntaje de la persona afrodescendiente con relación a quien no lo es, como por ejemplo, darle un 1,2 o 1,5 por cada 1 que se da a un no afrodescendiente; o sea, ponderar, puntuar en forma diferente. En ese caso estaríamos midiendo cuánto es el beneficio.

De todos modos, me parece que tendríamos que introducir el concepto de la reglamentación, el de que el mínimo exigible fuera para todos y el de que a igualdad de condiciones se les dé

preferencia o, más favorable aun, que el puntaje o los méritos de las personas afrodescendientes sean valorados con un 20% o un 30% más, según lo disponga la reglamentación.

Creo que eso, además, resolvería algunos problemas. Supongamos que el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable -que, a esta altura del partido, no sé qué persona jurídica tiene, aunque no importa porque debe ser parte del Estado- hace un llamado para contratar a dos biólogos geneticistas. ¿Cómo hace para cumplir con el cupo? Es imposible, porque pensando en el ejemplo que se dio anteriormente, el 8% de 15 da 1,2. Evidentemente, no se puede contratar a 1,2 biólogos, y hacer dos concursos separados, uno para un cargo y el otro para 14 cargos, me parece que no tiene mucho sentido desde el punto de vista de la función última que le estamos exigiendo a esa dependencia del Estado.

Por otro lado, existe cierta evidencia en cuanto a que las políticas de afirmación positiva, que son poco discriminatorias, en lugar de ayudar a la comunidad a recuperarse -en este caso, la población afrodescendiente- la pueden perpetuar en su postergación porque, en definitiva, se le asegura lugares de trabajo, de estudio, de profesorado, etcétera, que no incentivan realmente a superarse.

Obviamente, este artículo es el más importante pero me parece que es muy buena la sugerencia del señor Senador Lorier en el sentido de someterlo nuevamente a la consideración de la Oficina Nacional del Servicio Civil pero con algún criterio. Y me parece que el criterio podría ser el de la reglamentación, el que haya un mínimo exigible en todos los casos de concurso, de mérito y de oposición, y que haya una graduación de la ventaja que se le da a la persona afrodescendiente en la medición de sus méritos.

SEÑOR TAJAM.- En la misma línea que el señor Senador Solari, iba a proponer consultar a la Oficina Nacional del Servicio Civil para saber en qué se basó para redactar el inciso primero del artículo 4º, que obliga a destinar a personas afrodescendientes el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, previo llamado público. Me gustaría saber en qué términos fue pensado ese llamado público.

En cierta medida, es cierto lo que dice el señor Senador Lorier de que eso podría generar una demanda por parte de otros que se presenten al concurso. Lo cierto es que se establece un cupo y se van a presentar personas afrodescendientes por lo que creo que debemos estudiar si hay alguna experiencia en el Estado uruguayo. En ese sentido, creo que deberíamos invitar a los representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil para despejar esas dudas, previo envío de la versión taquigráfica de esta sesión.

Lo cierto es que la discriminación positiva generalmente se da a través de esos mecanismos. Quienes fuimos exiliados en México y quisimos hacer algún posgrado o maestría, tuvimos una cierta discriminación positiva porque había un cupo para nosotros en las instituciones de posgrado. Inclusive, los uruguayos que estaban exiliados en otros países, se podían presentar en las embajadas de México. La institución a la que tuve la oportunidad de concurrir tenía treinta estudiantes por generación, de los cuales veinte provenían de las universidades de México y los otros diez estaban en las condiciones antes mencionadas. Podía pasar que algunos mexicanos que no habían entrado tuvieran mejores notas que nosotros o, a la inversa; sin embargo, el cupo se había establecido de esa manera.

La situación que estamos considerando es diferente porque la igualdad de oportunidades estuvo prácticamente ausente en la vida de estas personas. Entonces, lo complicado es igualar toda esa trayectoria de una sola vez y por eso creo que lo mejor es razonar junto a los integrantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

SEÑORA MOREIRA.- No recuerdo qué delegación que concurrió a la Comisión dijo que no solamente había que establecer el cupo sino que debía decirse que tenía que aplicarse para cada concurso que se haga en cada escalafón ocupacional. Frente a eso, se opone la idea de que los afrodescendientes compitan consigo mismos. Es por esa razón que creo que una redacción más abierta deja el problema a la reglamentación.

Voy a poner un ejemplo para ver si entendí lo expresado por el señor Senador Conde. Se hace un llamado para maestros en todo el país. Una cosa es que el 8% sea para maestros afrodescendientes y ellos compitan consigo mismos por ese porcentaje y, otra, es que se los haga competir a todos en un bolsón y después de un cierto nivel se elija el 8% de maestros afrodescendientes. Que los afrodescendientes tengan que competir consigo mismo es más fácil a que tengan que competir, en pie de desigualdad, con los "blancos" para decirlo de alguna manera. Entonces, me parece bien que se haga la consulta a la Oficina Nacional del Servicio Civil pero, aclaro que, de la misma manera que algunos dijeron que el 8% era un piso y, otros, que era un techo, hubo instituciones que señalaron que en vez de establecer cupos era mejor elaborar leyes contra la discriminación y otros que manifestaron que se debía aplicar el 8% a rajatabla en todos y cada uno de los llamados que haya. Creo que esto es distinto a la redacción dada por la Oficina Nacional del Servicio Civil que habla del total de vacantes de un año, que deja abierta la puerta a que los afrodescendientes compitan con los afrodescendientes, lo que es distinto a una interpretación de cupo a rajatabla, y me parece más adecuado.

Ahora bien, lo que observo de las Becas Carlos Quijano que otorga el MEC es que en el año 2012 no hubo ningún afrodescendiente y eso no ocasionó ningún problema. Se gastó toda la plata que tenían en los que se presentaron. En cambio en el año 2013 se presentaron cuatro afrodescendientes y entró solo uno. Hay que leer bien el informe, pero entiendo que por eso ahora la comunidad pide que se cubra, como mínimo, un tercio de los cupos. Hay que tener en cuenta que se ofrecieron catorce becas y entró uno; si hubieran aplicado el tercio tendrían que haber entrado más afrodescendientes. Me parece que se hizo una lectura más orientada al fondo que a los afrodescendientes. Cuando no se presentó ninguno se repartieron todos, es decir que el cupo del 8% se repartió entre el resto y eso me parece normal, porque si no se presenta nadie, por ejemplo, para genetistas se reparten los cargos. Si en cada concurso se aplicara el cupo para los afrodescendientes debería compaginarse con otro criterio. Como se puede ver en el informe, en las becas del MEC pusieron cupo pero privilegiaron otros criterios. Por lo tanto, para que no se arme mucho lío, me parece que la reglamentación debería operar para que en cada concurso se hiciera una discriminación atenta a lo que el cargo llama. Me parece que eso habría que resolverlo en la reglamentación. De cualquier manera, lo que veo en el caso de estas becas es que si los afrodescendientes están pidiendo que se aumente, es porque sucede lo mismo que con el género: el cupo se aplica de la manera más *minimorum* que se puede. Esa es la sensación. Digo esto porque es lo mismo que sucede con los cupos para mujeres en la política. En realidad cuando se aplican se hacen en el mínimo no en el máximo. No se aplican con una lectura generosa, sino con una lectura totalmente restrictiva. De tal manera que cuando no hay más remedio se pone a una mujer. Tengo la impresión que esto es lo que sucede con las Becas Carlos Quijano.

Digo esto porque en realidad la ley tiene que defender aquello que sabemos que en la realidad no va a operar o que va a hacerlo muy mal, porque las instituciones van a tratar de aplicar el cupo de la manera más restrictiva posible. Esto es un pensamiento en voz alta de lo que vi de la aplicación efectiva de las Becas Carlos Quijano, que al parecer no están funcionando muy bien. Esa es la verdad de la milanesa. Esto sucede porque no se presentan afrodescendientes o porque los que se presentan no llegan ni al 30%.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer un par de puntualizaciones. Una refiere al tema de la reglamentación que plantea el señor Senador Solari y que a mi manera de ver es una manera lógica y racional de establecer en la norma la obligatoriedad de dictar la reglamentación correspondiente. Ahora bien, la complejidad que tenemos es que dentro del artículo está el Estado que refiere a la Administración Central, pero además refiere a los entes autonómos, servicios descentralizados y Gobiernos Departamentales, y todos tienen autonomía. Por lo tanto, la reglamentación que dicta el Poder Ejecutivo puede no ser válida. Por ejemplo ANCAP puede decir: "Nosotros vamos a hacer nuestra propia reglamentación"; ni hablar de los Gobiernos Departamentales que, obviamente, también pueden sostener la misma tesis. Entonces, no es un tema no es sencillo.

Por otro lado, comprendo y estoy plenamente de acuerdo con lo que dice la señora Senadora Moreria en cuanto a que el objetivo del proyecto es generar una discriminación positiva para reparar y contribuir a reparar injusticias y discriminaciones que se practicaron a lo largo de la historia y que con esta iniciativa se pretende mitigarlas o combatirlas. Desde ese punto de vista, en cuanto al objetivo perseguido por la ley, suscribo lo que dijo la señora Senadora Moreira.

Por otro lado, tampoco es menor el problema que plantea el señor Senador Conde desde el punto de vista práctico -ya no hablo de lo teórico, de la aplicación de la ley-, porque en la medida de que no se encuentre una redacción que salve las situaciones que se pueden plantear de conflicto de intereses entre quien se presentó y obtuvo más puntaje -por ejemplo en un concurso- y otro que obtuvo menos puntaje pero por ser afrodescendiente accede, se generarán sin ninguna duda recursos administrativos que obviamente trancarán y complicarán todo el procedimiento de designación de funcionarios. El señor Senador Conde que ha pasado por la Administración -por el Poder Ejecutivo-, sabe perfectamente que en la realidad eso ocurre.

Reitero: ese no es un tema menor y no lo debemos ignorar. Insisto, me parece que la advertencia que hace el señor Senador Conde en cuanto al peligro de que en los hechos eso se plantee, es fundamental, sobre todo para quien tiene la responsabilidad de ejercer el Poder Ejecutivo, porque tiene que medir muy bien los riesgos que en ese sentido se corren.

Por esa razón estoy de acuerdo en hacer una consulta. Es más, me parece que lo mejor sería que la propia Bancada de Gobierno hiciera sus propias consultas porque en esto está en juego también el interés de la conducción del Poder Ejecutivo. Entiendo que políticamente tiene que ser así a los efectos de avanzar dentro de lo que podamos y dando pasos seguros.

Yo estoy acá en nombre de la oposición y si pienso en la conducción de este Gobierno el argumento que plantea el señor Senador Conde en cuanto a los efectos prácticos no es menor y puede generar problemas muy serios, aun cuando en teoría estoy de acuerdo con la señora Senadora Moreira, porque si hay un principio de discriminación positiva, es ese. Pero hay que plantearlo en términos jurídicos de tal manera que no existan dificultades mayores.

SEÑOR LORIER.- A los efectos de complementar lo expresado por el señor Senador Conde y la señora Senadora Moreira, pienso que podríamos incorporar el otro elemento que es el de una administración que funcione correctamente porque podemos tener cargos que requieran necesariamente determinadas habilidades. Desde ese punto de vista planteo la posibilidad de que la población afrodescendiente pueda aspirar a esos cargos. El señor Senador me planteaba un caso que no tiene nada que ver con los afrodescendientes pero, por ejemplo, si se necesita un embajador que sepa inglés para un cargo concreto, es imprescindible que sepa inglés.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Senador: pero eso se establece en las bases del concurso.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR SOLARI.- Quiere decir que hay un mínimo exigible.

SEÑORA MOREIRA.- Siempre hay; en todo concurso siempre hay un mínimo exigible, pero no se establece en la ley.

SEÑOR CONDE.- Planteé estas dudas justamente porque no veo que el artículo 4º las resuelva. Por lo tanto, considero que no estamos preparados para votar este artículo. No sé cómo vamos a implementar la discusión con la Oficina Nacional de Servicio Civil, pero me parece que deberíamos invitarlos con el objetivo de analizar solamente este artículo.

Si ese fuera el talante de la Comisión, se los puede invitar para la próxima sesión remitiéndoles este artículo y la versión taquigráfica de la reunión de hoy para que vean las dudas que nos han surgido y, de esta forma, tratar de destrabar este asunto en la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores están de acuerdo, aplicaríamos el criterio sugerido por el señor Senador Conde.

(Apoyados.)

-Invitamos, sobre todo, a los técnicos de la Oficina Nacional del Servicio Civil que manejan especialmente la parte jurídica para que vengan a discutir específicamente el artículo 4º de este proyecto de ley.

No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 15 minutos.)